Comisión Especial de Asuntos Municipales
S/C

Versión Taquigráfica N° 1118 de 2017

MESA PERMANENTE DEL PLENARIO DE MUNICIPIOS

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 11 de julio de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante Gabriela Barreiro.
MIEMBROS:	Señores Representantes Myriam Alvez, Sebastián Andújar, Alfredo Asti, Daniel Caggiani, Armando Castaingdebat, Oscar De los Santos, Omar Lafluf, y Stella Viel.
INVITADOS:	Por la Mesa Permanente del Plenario de Municipios, señores María de Lima, Andrés Abt, Francisco Fleitas y Álvaro Gómez; señores Coordinadores, Ricardo Berois, Jorge Bonino, Nicolás Pereira y señora Secretaria Micaela Araújo.
SECRETARIA:	Señora Graciela Morales.
PROSECRETARIA:	Señora Adriana Cardeillac.

SEÑORA PRESIDENTA (Gabriela Barreiro).- Habiendo número, está abierta la reunión.

——La Comisión da la bienvenida a una delegación de la Mesa Permanente del Plenario de Municipios integrada por su presidenta, la señora María de Lima; los señores Francisco Fleitas, Andrés Abt y Álvaro Gómez; los coordinadores, señores Nicolás Pereira, Ricardo Berois y Jorge Bonino y la secretaria, señora Micaela Araújo. Les agradecemos que participen de esta instancia.

Como ustedes saben, en el período anterior esta Comisión, bajo la presidencia del diputado De los Santos, hizo encuentros regionales para rever la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana. De los insumos que recibimos en esas instancias, hemos generado un documento con los planteos y las preguntas más comunes que se hicieron en las distintas regiones. Se lo hemos remitido, porque ustedes son actores fundamentales en esto -después, la Comisión evaluará a quién más convocar-, y pueden dar una devolución a las inquietudes de todos los que participaron en esos encuentros regionales.

Para ordenar el debate, voy a leer los puntos que contiene el documento para que ustedes nos den su opinión y, luego, los diputados harán las preguntas que crean convenientes.

Dice así: "1. Definición de qué tipo de ordenadores de gasto son, primarios o secundarios.- " -aclaro que siempre nos referimos a los alcaldes- "2. Establecer si los concejales deben ser rentados o no.- 3. Definir expresamente las facultades y potestades que tienen los municipios en relación a los Intendentes.- 4. Establecer si los Municipios pueden tener personería jurídica.- " Con respecto a este punto informo que si

bien hicimos una consulta a la Cátedra de Derecho Administrativo, nos parece importante conocer su opinión.

Continúo leyendo: "5. Si los reglamentos internos de los departamentos deben ser iguales para todos los municipios.- 6. Ante la ausencia temporal del alcalde (por menos o más de diez días), ¿es necesario modificar la ley, para mejorar el sistema de suplencias?.- 7. Relación entre los concejales, municipios y alcaldes, estos últimos ¿pueden ser llevados a sala por los Concejales?.- 8. Las competencias sobre los funcionarios ¿son resorte del intendente o son competencias municipales?.- 9. Estudiar la posibilidad de que en próximas elecciones, en la hoja de votación se separen el candidato a alcalde y los candidatos a concejales.- 10

¿Se debe municipalizar todo el territorio nacional?.- 11

Crear instancias de capacitación para asesores del intendente y concejales.- 12. Crear un órgano superior que actúe ante conflictos internos de un municipio o de una intendencia con un municipio.- 13. Las juntas departamentales pueden llamar a sala a los alcaldes y a los consejos municipales, o no, o si deben llamar a sala al intendente, que, en función de equis tema, puede hacerse acompañar o representar por el alcalde o el consejo municipal".

Por tanto, estas son las inquietudes que recibimos en los distintos encuentros regionales.

SEÑORA DE LIMA (María).- Celebramos que exista esta instancia. Para el Plenario de Municipios, es muy importante cada una de las instancias en las que participamos en conjunto. Implican un crecimiento y una importante demostración desde el Poder Legislativo hacia el tercer nivel de gobierno. Para nosotros, trabajar en lo que ustedes nos proponen es gratificante. Además, nos hace pensar día a día en lo que queremos como cuerpo representante de los ciento doce municipios del país para mejorar la ley y que en los próximos períodos los municipios puedan tener una herramienta más eficaz, teniendo en cuenta las experiencias de estos pocos años.

Creo que realmente se ha generado un buen clima entre los tres niveles de gobierno y que podemos ir aportando ideas para una mejor gobernabilidad de nuestro territorio y de nuestro país. Esta herramienta es cercana a la gente, porque con los municipios está más desconcentrada la forma de gobernar Uruguay. Se trata de un instrumento muy importante, que debemos ir mejorando en cada período.

Entonces, reitero, para nosotros es muy importante esta ida y vuelta con la Comisión.

Recibimos el documento al que se hizo mención y estuvimos trabajando en las diferentes inquietudes planteadas.

Con respecto a la pregunta número 1, cabe recordar que la Ley N° 18.567 fue sustituida por la Ley N° 19.272. El artículo 17 de esa norma hacía referencia a que el municipio era el ordenador primario para el municipio. Luego, en la Ley N° 19.355, Ley de Presupuesto, el artículo 682 modificó ese artículo 17 y pasamos a ser ordenadores secundarios, y para el Tribunal de Cuentas, especiales. Entonces, se dice que somos especiales y secundarios, pero, a veces, no nos queda claro qué somos. Por eso decimos que es bien importante aclarar este tema para el futuro de los municipios.

Consideramos que para los municipios es vital -eso fue lo que se debatió en las reuniones de la Mesa del Plenario- volver a la calidad de ordenador primario, pero con un límite de asignación presupuestal que se negocie con el ejecutivo. Nosotros preparamos nuestro presupuesto junto a los vecinos y, luego, lo negociamos con el ejecutivo departamental. De ese presupuesto, podemos ser los ordenadores. Hasta ahora, eso funciona así en algunos lados y, en otros, no, pero, en principio, somos ordenadores del presupuesto asignado por el ejecutivo departamental.

Por lo tanto, nuestra aspiración es volver a la calidad de ordenador primario, pero ordenando el presupuesto asignado.

SEÑOR ABT (Andrés).- Soy alcalde por el Municipio CH de Montevideo.

Tal como se recogió en las distintas reuniones, para los municipios es fundamental volver a ser ordenadores primarios del gasto. Desde la primera ley, la descentralización ha tenido un proceso de avance en todo el país.

Ahora, se sigue avanzando hacia el tercer nivel de gobierno para que sea una herramienta real de trabajo cotidiano con las localidades, los vecinos y las instituciones.

La posibilidad de que el gobierno municipal -que trabaja su presupuesto en conjunto con los cinco concejales- sea ordenador primario es fundamental tanto para el desarrollo de las actividades en el territorio, como para administrar los recursos.

En cada una de las reuniones se ha hablado -ha habido un trato muy interesante con los intendentes- sobre el problema de hasta dónde va a gastar un municipio, si eso va a perjudicar el presupuesto departamental del intendente y demás. Por eso, estamos de acuerdo con lo dijo la presidenta al final: que el municipio pueda ser ordenador primario del presupuesto designado por el intendente.

Al día de hoy, uno ni siquiera es ordenador primario de su propio presupuesto; seguimos pidiendo autorización y permisos a la intendencia, y a veces, hay demoras. Todos conocemos los plazos que tiene la Administración y; para poder ejecutar y desarrollar una visión clara del territorio es fundamental volver a ser un ordenador primario. Creo que nuevamente tenemos la oportunidad de volver a serlo. Ese había sido uno de los avances más importantes que había tenido la Ley N° 19.272: ser ordenadores primarios fue un paso fundamental para fomentar y fortalecer la descentralización. Si volvemos a dar ese mensaje, seguiremos avanzando en la descentralización.

SEÑORA DE LIMA (María).- La segunda interrogante es si los concejales deben ser rentados o no.

Algunos concejales nos han mandatado saber claramente la situación del país. Por ese motivo, el plenario está haciendo un trabajo intenso, que va a presentar próximamente.

Lo que podemos decir es que la situación de los concejales en cuanto a las retribuciones es totalmente diversa: en algunos departamentos no se les retribuye nada y, en otros, sí; inclusive, hay municipios que han optado por darles una ayuda.

Debido a este universo y a la necesidad de que el territorio sea equitativo y se logren beneficios, tal como sucede en otros cuerpos legislativos, por ejemplo, los ediles, con la distribución de sus gastos, la mesa considera que en el artículo 10, de donde se eliminó la calidad de honorarios, debería decir: "algún tipo de remuneración". Hoy, no estamos seguros de cuál sería la forma adecuada de realizar esto. En el caso de los ediles, se habla de reintegro de gastos. Esa podría ser una manera. También se podría establecer algún tipo de remuneración. Debemos tener en cuenta que ya hay departamentos que están pagando reintegro de gastos a los concejales. Como dije, la situación es muy diversa, se deja una libertad y los concejales están tratando de que hagamos consultas, porque algunos se sienten perjudicados y, a veces, son los más beneficiados.

Hoy, existe una fuerte apuesta al concejal ya que son ejecutivos y nos acompañan; hay muchos concejales que han apostado a esto y consideramos que es fundamental esa parte.

SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando).- Quiero hacer un comentario para que figure en la versión taquigráfica y le quede a la Comisión como un insumo.

No voy a opinar sobre este tema, más allá de que globalmente podemos estar afiliados a la tesis de que, en el país de hoy, es muy difícil pedirle a alguien que dedique tiempo a una función pública poniendo dinero del bolsillo.

Como Comisión, no debemos olvidar que tenemos un gran tema en el debe: la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles y la respuesta que nos han pedido los ediles en este sentido. Entonces, es bienvenido el planteo de los alcaldes, pero todavía tenemos asuntos pendientes.

Aclaro que no digo esto con ánimo de discutir. Le pedimos al Frente Amplio que nos respondiera si estaba dispuesto a discutir este tema. Fue uno de los primeros que tratamos en las primeras reuniones de comisión para saber si tenía sentido analizar el asunto o no; creo que bien vale recordarlo.

Yo no digo que sean más importantes los ediles; digo que tenemos pendientes algunas respuestas. No nos olvidemos de que vamos a llegar al punto de analizar quién va a controlar a los concejales y a los alcaldes, función que está prevista para los ediles, y algunos todavía están en situaciones no del todo normales, por

decirlo de alguna manera. Creo que queda una o dos juntas del país en las que todavía son honorarios; en la mayoría, de alguna u otra forma, a los ediles se les está reintegrando algún tipo de dinero. Ya hemos tenido malas experiencias en este sentido, así que como Comisión tenemos el deber de buscar una respuesta.

SEÑORA DE LIMA (María).- El tercer punto es definir expresamente las facultades y potestades que tienen los municipios en relación con los intendentes.

Hemos estado hablando al respecto y concluimos que la conjugación verbal que se utiliza en el texto de la ley confunde, porque dice "deberá", "podrá". Por lo que conversamos, llegó el momento de establecer taxativamente, definir claramente las competencias, es decir, contar con una herramienta que no sea dudosa, que nos dé un fuerte respaldo para poder hacer cumplir la ley. La ley está, es buena, pero se cumple o no se cumple. Y cuando no se cumple, las expresiones "deberá", "podrá", complican.

La idea es que exista una acción específica similar a la que toman los intendentes cuando se viola la autonomía departamental, es decir, cómo podemos hacer para que ante el ejecutivo que no responde, que no respeta, a través de algún amparo, el municipio pueda actuar de manera oficial para recibir una explicación clara de por qué se toman esas medidas que, a veces, son arbitrarias y no se respeta lo que establece la ley.

SEÑOR GÓMEZ (Álvaro).- Nos parece importante que se avance en definir las facultades y potestades de los municipios en relación a los intendentes y los compromisos y deberes de cada parte. Hoy, en una reunión, decíamos algo que tiene que ver con esta situación: si solo se avanza en las responsabilidades y atribuciones de los municipios pero no se avanza en las responsabilidades de los intendentes y de las intendencias con respecto a los municipios, como siempre, se estará poniendo el peso en la parte más débil, que es el tercer nivel de gobierno.

Entonces, nos parece importante poder avanzar en definir competencias, potestades, cuáles son las propias y las delegadas, cómo se dan y se quitan y dejar claro qué pasa cuando cualquiera de las partes no cumple, no solo el municipio. Hoy, en esta situación, si algo no se cumple, un municipio puede ser castigado no cobrando lo que está previsto en el literal C), y está bien, pero ¿qué pasa si una intendencia no cumple? ¿Qué pasa si una intendencia, por sí, dice que los fondos a los que se refiere el literal A) -al igual que en el B) y el C), se expresa claramente que son para gastos que ordena el municipio- serán destinados a pagar el sueldo del alcalde? Eso no está en la ley, está expresamente prohibido, pero, sin embargo, se hace. ¿Qué pasa con eso? Ahora, no pasa nada, y está mal que no pase nada.

Si un municipio no cumple, está bien que se le "castigue" -entre comillas- y no cobre lo que establece el literal C); pero también, debemos avanzar en cuanto a lo que establece la ley sobre las potestades, competencias y compromisos de las dos partes, no solo de una. Si no, siempre estamos reforzando los límites de las atribuciones de los municipios, pero no así, de los Gobiernos departamentales y del Gobierno nacional con respecto a los municipios.

SEÑORA DE LIMA (María).- El cuarto planteo es si los municipios pueden tener personería jurídica. Tendrían.

Traíamos la propuesta de consultar a la Universidad de la República, pero nos informaron que ya lo hizo la Comisión.

SEÑORA PRESIDENTA.- Estamos esperando la respuesta.

SEÑORA DE LIMA (María).- Lo habíamos planteado en una de las reuniones para después analizarlo en conjunto, porque no lo tenemos claro. Por eso, sería importante conocer la opinión de la Universidad de la República y discutirla.

El quinto planteo es si los reglamentos de funcionamiento internos deben ser iguales en todos los departamentos. A nuestro entender, no, porque cada departamento tiene su idiosincrasia y sus habitantes son totalmente distintos. A pesar de que somos un país chico, los territorios son diferentes. Entonces, cada departamento debe tener su reglamento interno.

Ayer, discutimos el tema y estuvimos viendo cómo darle forma. El artículo respectivo de la ley establece un plazo de treinta días para que el municipio entregue su reglamento. Si bien los municipios hacen el

reglamento en treinta días, las resoluciones pueden demorar años, porque, en realidad, no se mandata cuándo vuelve. Una de las cosas que se plantearon ayer fue la posibilidad de tener un reglamento departamental.

La ley prevé que cada municipio debe elaborar su reglamento; se eleva a la Junta Departamental, ésta lo toma o lo deja, recaba la opinión del Ejecutivo departamental y termina pasando que un reglamento que elaboró el municipio con mucho cariño, o, probablemente, en aprendizaje, si es nuevo, queda en la nada.

Entonces, si bien consideramos que debe haber un reglamento departamental, quizás sería bueno que la Junta Departamental lo elabore, lo consulte con los intendentes y con los municipios o que estos aporten insumos, pero que el plazo recaiga en la Junta Departamental. De esa manera, el trabajo de los municipios no sería en vano, porque cada uno trabajó desde su propio territorio, y cuando llega, se unifica. El problema es el desgaste del equipo que trabajó en el reglamento, que se esforzó para terminarlo en treinta días, pasan los años, y la Junta no lo aprueba. Va a pasar que ninguno se va a preocupar por hacer el reglamento.

La idea es buscar un sistema más participativo; habría que trabajar en un modelo que apunte a reglamentar las relaciones de los Ejecutivos con los municipios. Posiblemente, también se pueda establecer la obligación de que el municipio tenga un reglamento de funcionamiento propio, porque la mayoría no lo tiene. Es un ejercicio más.

SEÑOR GÓMEZ (Álvaro).- Como decía la presidenta, es muy difícil armar un reglamento en treinta días, al inicio de un período, cuando a veces, ni siquiera hay idea de cómo se va a funcionar. Asimismo, se debería extender el plazo para presentar el reglamento interno de cada municipio.

Como explicó nuestra presidenta, apuntamos a que la Junta Departamental elabore un reglamento general para todos los municipios que regule el relacionamiento entre el Ejecutivo, la Junta Departamental y los Gobiernos locales, pero que tenga que consultar a los municipios como parte del proceso de elaboración.

SEÑORA DE LIMA (María).- La sexta pregunta es si ante la ausencia temporal del alcalde es necesario modificar la ley para mejorar el sistema de suplencias.

En la discusión de la Mesa consideramos que no, porque es un tema electoral, depende de si es régimen preferencial o el otro. Entendemos que el sistema está funcionando bien.

La séptima pregunta es si los alcaldes pueden ser llevados a sala por los concejales. No, porque los concejales son equipo de Gobierno, igual que nosotros. A propósito, la Junta Departamental, a través del intendente, puede convocar a Sala a los municipios. De cualquier manera, en nuestro país existen diferentes formas. Por ejemplo, los compañeros de Montevideo hacen casi toda su devolución en la Junta Departamental.

SEÑOR GÓMEZ (Álvaro).- Solamente tendría sentido que el cuerpo de concejales llamara al alcalde a sala si fueran dos órganos diferentes, es decir, si el alcalde encabezara un ejecutivo, como funciona en otros países, y los concejales cumplieran funciones de legislativo local y de contralor. En este caso, el alcalde es el concejal más votado, es parte del mismo cuerpo y por eso el llamado no tendría sentido.

SEÑOR FLEITAS (Francisco).- Analizadas las preguntas surgidas en los encuentros regionales, nos dimos cuenta de que algunas pueden corresponder a situaciones puntuales, inclusive, a dificultades de relacionamiento del conjunto del órgano, porque es una unidad. Nos encontramos con realidades diferentes, pero, fundamentalmente, con respecto al relacionamiento, como los horarios de las reuniones, que les pueden complicar a algunos concejales y cosas como querer llamar a sala al alcalde, pero entendemos que el municipio es un órgano unitario.

Lo que surge en muchos lugares responde a cuestiones muy puntuales; hay dificultades en algunos lados. Si bien creo que la intención de la ley está muy bien porque plantea un órgano colectivo, colegiado, donde prácticamente los cinco integrantes tienen las mismas competencias -hay algunas diferencias- a tal punto que el ordenador del gasto es el órgano, todavía vivimos en un país donde se piensa que ser presidente de algo nos da la posibilidad de mandar más que los demás.

Otro de los problemas es la imposibilidad que tenemos los alcaldes y alcaldesas de dedicar todo el tiempo a esta responsabilidad, que creo que es algo totalmente injusto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero aclarar que este cuestionario recoge todas las inquietudes de quienes participaron en las distintas regiones.

Para la Comisión, es importante que se registre en la versión taquigráfica las respuestas de los alcaldes y alcaldesas que, precisamente, son los actores del tercer nivel de gobierno.

Si bien sabemos que algunos aspectos se corrigieron cuando se modificó la ley y que figuran como preguntas o inquietudes, nos parece bueno que, después de escuchar a los involucrados, los municipios contesten todas las preguntas e inquietudes.

SEÑORA DE LIMA (María).- En el octavo punto se pregunta si las competencias sobre los funcionarios son resorte del intendente o son competencias municipales.

En este caso, hay una discusión: si bien las competencias las otorga el Ejecutivo departamental a los funcionarios y el municipio, a través de su alcalde, manda sobre esos funcionarios, no funciona así en todo el territorio. Entonces, para nosotros es importante la posibilidad de que en el artículo 20 de la Ley Nº 19.272 se establezca que la la cantidad de funcionarios debe estar de acuerdo con la cantidad de habitantes. Creemos que hoy hay municipios que están sobrecargados de funcionarios y otros que tienen muy pocos para trabajar en las tareas básicas que nos asigna la ley. Sería bueno instrumentar algo en ese sentido, porque, muchas veces, no podemos cumplir con las tareas porque no hay suficientes funcionarios en muchos municipios del país.

SEÑOR GÓMEZ (Álvaro).- Quiero decir que todos los funcionarios dependen del intendente porque son contratados por la intendencia. Algunos están directamente asignados a un municipio. Lo que no debemos confundir es algo que pasa en el municipio del que vengo, donde no tenemos gerencias. Hay gerencias como la de arquitectura o la de la salud que están en Pando y que cubren a toda la región, incluida la ciudad de Toledo. No quiero ir a ejemplos puntuales, pero hago esta mención para graficar. Allí hay funcionarios que dependen de las direcciones competentes en el municipio de Pando, que cumplen tareas de asesoramiento técnico, por ejemplo, en todos los municipios de la región.

Si decimos que todos los funcionarios que están en el municipio dependen del alcalde de ese municipio, podría darse el caso de que el alcalde de Pando dijera que ninguna arquitecta saliera a asesorar o a apoyar proyectos fuera del municipio de Pando. El compañero no lo haría, pero podría hacerlo. Por lo tanto, hay que saber diferenciar entre los funcionarios que están a la orden del municipio, de aquellos que cumplen -también son funcionarios de la intendencia como los del municipio- tareas para toda la intendencia y para otros municipios. Esta es la razón por la que no se puede simplificar y establecer que a todos los que están en el municipio los manda el alcalde. Hay direcciones, actividades y profesiones que son para más de un municipio. Entonces, no es tan fácil encasillar en todos o ninguno.

Nos parece que sí debe quedar claro el caso de un municipio que si al comenzar el período tiene equis cantidad de funcionarios a su disposición, en el transcurso del período, no se los pueden quitar. Supongamos que el municipio x tiene una cuadrilla de diez operarios para tareas de mantenimiento y como el alcalde se peleó con el intendente, este le saca todos los operarios. Esto no quiere decir que todos los funcionarios que trabajan en la sede de un municipio dependan directamente del alcalde y entonces no salen de allí, porque si no, generamos otros líos muy complejos que no podrían resolverse de esa forma.

SEÑORA DE LIMA (María).- Voy a hacer referencia al punto 9, que establece la posibilidad de que en la hoja de votación se separen el candidato a alcalde y los candidatos a concejales.

Estamos en un proceso nuevo y todos estamos creciendo, como dijimos al principio. Por lo tanto, este es un tema de largo estudio. Son propuestas buenas que siempre tienden a crecer y mejorar, pero hay que estudiarlas, tal como señalaba Álvaro con respecto al llamado a sala. Si queremos un colegiado, es lo que tenemos. Si queremos un consejo legislador y un Ejecutivo que sea el alcalde, nos vendría bien. Primero, vamos a tener que definir qué queremos como país, para después discutir este tema.

En el punto 10 se pregunta si se debe municipalizar todo el territorio nacional. Para quienes defendemos la herramienta, sería muy positivo, pero también hay que considerar lo que sirve al país y lo que conviene para mejorar.

Con respecto a la necesidad de avanzar en más municipios, hay que pensar cómo está siendo llevada esta herramienta. Tenemos que mejorar y avanzar y cuando generemos confianza, veremos cómo conseguir más descentralización.

Hemos analizado hasta este punto porque no nos llegaron los puntos 11, 12 y 13.

SEÑORA PRESIDENTA.- Dado que no han debatido esos puntos, podríamos considerarlos en próximas instancias.

SEÑORA DE LIMA (María).- Creo que hoy comentamos el punto 13.

En cuanto a las instancias de capacitación de asesores, intendentes y concejales o crear un órgano superior que actúe ante conflictos, habría que estudiarlos. Creo que es parte de lo que hablamos hoy con respecto a la relación entre municipios e intendencias o Ejecutivos departamentales. Muchas veces, hay que ver qué se hace o cuál es el costo de unos y de otros; que el costo no sea solo para uno o para el otro. Debemos encontrar la figura que haga que esto se cumpla, porque si creamos un órgano, será para ver cómo se está cumpliendo la ley y cómo se actúa en los territorios

Todo esto tiene que ver con las responsabilidades de ambas partes.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Agradezco la visita de la Mesa del Plenario de Municipios.

No he leído los puntos, pero iremos respondiendo o haciendo aportes sobre cada uno. Con respecto al punto 1, el planteo que hace la Mesa es totalmente válido. Es absolutamente razonable que los ordenadores primarios lo sean hasta el límite presupuestal; no merecería ninguna discusión.

Con respecto al punto 2, si los concejales deben ser rentados o no, por lo que decían, es una situación variable. Esto es un problemón, porque no se puede hacer así nomás que pasen a tener un salario. Recordemos lo que pasó en la minirreforma de 1994, en la que no salió que los ediles sean rentados. Pero sí es cierto que hay que encontrar una solución. Por lo tanto, habría que buscar una solución que fuera parecida a la de los ediles. La ley dice que son honorarios, pero todos sabemos que hay reintegros de diferente forma y parecería que la situación de los concejales debería asemejarse a la de los ediles.

El punto 3 refiere a definir expresamente facultades y potestades. Esta es la clave de la ley. Para mí, están bastante claras las definiciones de la tarea municipal y de la departamental, pero, aparentemente, no lo están, pero no porque no lo diga la ley, sino porque acá quedó entreverado el tema y hay muchos intendentes, con base legal, que consideran que los alcaldes están sujetos a jerarquía del intendente. Por lo tanto, le dan si quieren y si no, no le dan. Esto pasa no porque no esté en la ley, dado que en ella se establecen la materia municipal y la materia departamental. Pero también, a raíz de un artículo del último presupuesto, quedó que los alcaldes están sujetos a jerarquía, y alguien que es electo no puede estar sujeto a jerarquía.

Los alcaldes y los concejales también se preguntan cómo hacer con aquella intendencia que no cumple con esto, es decir, que haya obligaciones de los dos lados: del municipio y del intendente, lo que parece absolutamente razonable. Pusieron el ejemplo del literal a), o sea, que se use para pagar el sueldo, cuando en realidad, no es para eso.

Con respecto al punto 4, que refiere a la personería jurídica, me queda alguna duda, porque primero se había redactado: "Establecer si los Municipios deben…". Se tachó "deben" y quedó "pueden" tener personería jurídica. No sé si el cambio se debió al asesoramiento que se menciona. Me surge la duda, porque aquí también se dijo que, por ejemplo, para abrir una cuenta en el banco, los municipios precisaban personería jurídica. Acá se dijo que no la precisaban. No tengo opinión formada en cuanto a si es mejor o no, pero, por supuesto, si es mejor, habría que darles la posibilidad de que la tengan.

Con respecto al punto 5 que refiere a los reglamentos internos, quiero hacer una precisión. El reglamento es interno, es decir, de funcionamiento del propio municipio y no la acción de este. Por supuesto, no puede ser igual en todo el país. Sí debe haber algo, tal como plantea la Mesa, es decir, un reglamento departamental. Yo no dejaría esto solo en manos de la Junta Departamental, porque creo que se puede hacer un trabajo conjunto con los municipios, y después, cada municipio analizaría qué matiz de diferencia tiene. También es cierto que no pueden destinarse treinta días para elaborar el reglamento, cuando recién entran al municipio.

En el punto 6 se hace referencia a la ausencia temporal del alcalde; me llama la atención que no se plantee alguna reforma al respecto porque he escuchado mucho lío cuando el alcalde está de licencia, por cuántos días, quién entra, el segundo titular de la lista más votada. Daría la impresión que debería ser más sencillo, dado que hay un alcalde y se sabe quién lo sigue en la lista. Pero si no hay objeciones al respecto, tendrá que quedar igual.

Con respecto al llamado a sala del alcalde o de los concejales, honestamente, no sé la respuesta. Por lo tanto, no puedo aportar mucho y corresponderá al doctor dar su opinión.

El punto 8 refiere a las competencias de los funcionarios. Yo entiendo que los funcionarios son funcionarios municipales y por lo tanto dependen de la administración departamental. Quiero dejar bien claro que cuando nosotros hablamos de las competencias de los funcionarios, no hablamos de número. A mí me parece que no se puede autorizar número de funcionarios por habitantes. Eso ya existió. En todos los créditos que manejaba el Banco Interamericano de Desarrollo se establecía que no podía haber más de tantos funcionarios por cada mil habitantes. Reitero: eso ya no existe más.

Además, es muy difícil encorsetar al intendente en el sentido de que diga que tiene que haber equis cantidad de funcionarios y que quede establecido definitivamente. Por lo tanto, es la competencia y de quién dependen. Y yo sé, por historia, que hay funcionarios, directores de áreas y más. Pero, aquellos funcionarios que desarrollan la tarea municipal, supongamos, la recolección de residuos, calles, etcétera, tienen que depender del alcalde. No hay forma de que funcione de otra forma. ¿Quién controla a esos funcionarios? El alcalde. Sería igual que pretender que el intendente tuviera la fuerza directa sobre los funcionarios de vialidad rural. La debe tener el director y el capataz que van a estar permanentemente en el lugar.

Las funciones municipales, que las van a desarrollar el municipio y el alcalde, tienen que depender del alcalde. Como quiero que quede claro, voy a hacer referencia, por ejemplo, al área de vialidad. Esta depende de una dirección departamental de vialidad, y por supuesto, eso no la puede definir. A su vez, el alcalde tiene que trabajar de común acuerdo con las direcciones. Pero las tareas municipales tienen que depender del municipio y del alcalde.

El punto 9 refiere a que en la hoja de votación se separen el candidato a alcalde y los candidatos a concejales. Aquí se había planteado que en lugar de ser el candidato más votado de la lista más votada, fuera uno que estuviera más identificado en la hoja de votación quién es el candidato a alcalde y quiénes son los candidatos a concejales.

Con respecto a la municipalización de todo el territorio nacional, que se plantea en el punto 10, yo ya dí mi opinión acá, en la ampliación que se hizo de municipios. A mí no me convencía seguir agregando municipios hasta tanto la ley no funcionara bien. En este sentido, tenemos que ser bastante sinceros entre nosotros, porque, cuando llegue el momento, todos se apuran para ver qué pueblo entra municipalizado. Si seguimos en esa carrera, vamos a terminar con trescientos municipios. Esto no me preocupa, pero sí que, mientras no acomodemos la ley, no sepamos qué funciones va a cumplir y no arreglemos una cantidad de cosas, en muchos casos, se va a seguir agregando problemas a una ley que no debe fracasar, porque ese fue el espíritu que nos animó a todos, pero debemos entender que no ha funcionado bien y que hay que mejorarla.

SEÑORA PRESIDENTA.- Voy a hacer una aclaración respecto al funcionamiento de este intercambio. La idea inicial era que la Mesa Permanente del Plenario de Municipios nos contestara las preguntas y que consideráramos otras que pudieran hacer los señores diputados. De esta manera, la Comisión se quedaría con los insumos y trasladaría lo que entendiera del cuestionario.

Hago esta aclaración, porque los insumos de todos los encuentros regionales -que también se discutieron- constan en la versiones taquigráficas.

Voy a hacer una sola pregunta y después voy a dar la palabra al señor diputado Alfredo Asti.

Ustedes plantean que en algunos departamentos los concejales municipales tienen ciertos beneficios y que en todos no es igual. Me gustaría saber cuáles son los departamentos y qué beneficios tienen. Sería bueno que pudieran enviarnos esa información para que nosotros veamos la realidad a nivel de todo el país.

SEÑORA DE LIMA (María).- Estimamos que esa información será pública la semana que viene y estaríamos en condiciones de enviarla.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Es un gusto recibir a la Mesa Permanente del Plenario de Municipios. Me excuso por no haber participado durante toda la sesión, porque, al mismo tiempo, está sesionando la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda, que integro. Pero mi vieja y querida vinculación con los temas de descentralización me hacen estar también aquí con mucho gusto.

Sé que de alguna manera voy a violentar un poco el mecanismo que plantea la señora presidenta, porque formularé dos o tres preguntas y, al mismo tiempo, quiero dejar alguna visión del tema, en particular, sobre el punto 5.

Creo que hay -quizá haya sido recogido así- una posible doble interpretación en cuanto a que los reglamentos internos de los departamentos deben ser iguales para todos los municipios. Quiero que, con estas dos interpretaciones posibles, vuelvan a manifestar su posición.

Lo que recogimos en las reuniones es que en cada uno de los departamentos debe haber decretos departamentales que regulen el funcionamiento de los municipios en lo que tiene que ver con la relación entre el ejecutivo departamental, la junta y los municipios.

Si a eso es a lo que se refiere la pregunta, puede haber diferencias en las formas de relacionarse. Por ejemplo, en Maldonado -acá está su ex-intendente-, el municipio en la ciudad de Maldonado tiene características y actividades diferentes al de Aiguá. Esta es una posible interpretación.

La otra es que cada municipio presente su reglamento interno de funcionamiento en el plazo que estipula la ley. Debe ser elevado a la junta y esta puede optar por aceptar lo que plantea el municipio o plantear diferencias y elaborar un reglamento para el funcionamiento de todos los municipios del departamento.

Por lo tanto, creo que hay una doble interpretación de esta pregunta; obviamente, en cada caso la respuesta puede ser distinta.

Con respecto a la pregunta 7, como dijo el señor Fleitas, la ley nació de un órgano colectivo llamado municipio, que está integrado por cinco concejales, uno de los cuales -el que tiene mayor votación- ejerce el cargo de alcalde, con determinadas prerrogativas que exige la ley.

Si esto funciona tal como prevé la ley, no tendría razón de ser que se llame a sala a uno de sus miembros. El tema es si dejamos alguna puerta abierta para cuando no funcione de acuerdo a lo que establece la norma. Es decir: han sido electos cinco concejales, uno de ellos es alcalde, pero se olvida de los cuatro restantes o de la mayoría de ellos. En ese caso, y más allá de que no es el espíritu de la ley, debería haber alguna salida de escape para poder corregir esa situación en primera instancia dentro del municipio -quizá dejando la constancia de que la mayoría de los concejales entiende que el alcalde no está cumpliendo debidamente su función-, antes de elevarla a la junta.

La pregunta que figura en el punto 10 es: "¿Se debe municipalizar todo el territorio nacional?". En esto también puede haber dos interpretaciones distintas. Una es que todas las poblaciones del departamento sean municipalizadas. La otra es que todo el territorio del departamento, incluyendo las zonas rurales, debe ser municipalizado. Esta última opción llevaría a que los municipios, que están pensando fundamentalmente para el área urbana, tengan competencia sobre las áreas rurales. Si pensamos en Montevideo o Canelones esto tal vez no sea tan significativo, pero en departamentos donde la inmensa mayoría del territorio es rural y tienen muy pocos municipios, es muy importante. ¿Cómo hacen esos departamentos para cubrir con pocos municipios todo el territorio rural?

La otra posibilidad es sostener que la descentralización ha funcionado bien y que toda población que cumpla con las condiciones mínimas que exige la ley debe municipalizarse. Es decir: debe haber un municipio para cada una de esas poblaciones, pero en el tramo urbano y las zonas vinculadas, inclusive por el tema de la circunscripción electoral.

El punto 12 refiere a la posibilidad de crear un órgano superior que actúe ante conflictos internos de un municipio o de una intendencia con un municipio.

Dada la autonomía de los gobiernos departamentales, ese órgano solo podría ser creado dentro del propio departamento; no sería posible hacerlo fuera, más allá de que pudiera buscarse alguna intervención al respecto.

Por otra parte, recién hablaba con el diputado Caggiani que uno de los elementos que tiene la ley nacional para tratar de regular esto son los compromisos de gestión. Los gobiernos departamentales son los que determinan qué porcentaje del presupuesto nacional se les asigna -si el mínimo, que es 2,9 o el máximo, que es 3,3- en función de los cumplimientos de gestión. Quizá haya que pensar si esto es necesario porque una de las metas de los compromisos de gestión es que no haya conflictos internos en la relación entre los municipios y los gobiernos departamentales.

SEÑOR FLEITAS (Francisco).- En primer lugar, les trasmito las disculpas de la presidenta, la señora María De Lima, quien debió retirarse a su municipio porque tenía sesión.

También quiero aclarar que en la Mesa nosotros no representamos municipios; la representación es político partidaria. Por eso no me presento aquí como integrante del Municipio F de Montevideo.

Voy a hacer algunos comentarios sobre lo que han dicho los señores diputados.

Evidentemente, el proceso avanzó porque hubo voluntad de generar un gran acuerdo político interpartidario. Es más: creo que avanzó rápidamente.

Lo que me preocupa es que casi nunca nos preguntamos para qué queremos esta herramienta. En un gobierno, cada nivel, cada estamento, es una herramienta para llevar adelante acciones. A lo mejor, la discusión que debemos dar a nivel interpartidario como país es quién hace mejor las cosas que se deben realizar. De esa manera, podríamos empezar a derrotar la idea de que aquí hay lucha por poder. No se trata de que alguien haga las cosas porque sí, sino porque es el que las hace mejor.

Por otra parte, entiendo que el reglamento debe referirse al funcionamiento de las sesiones de gobierno municipal. En nuestro caso, hicimos el esfuerzo por generar un reglamento, y lo enviamos al ejecutivo departamental, es decir, a la Junta Departamental de Montevideo. Otros actores políticos interpretaron otra cosa. En realidad, una parte de la reglamentación de los municipios está en la ley -cuando asigna las competencias y demás- y otra deberían generarla los gobiernos departamentales ejecutivos y legislativos; esta última parte sí es un debe. Tengo entendido que en Colonia se reglamentó hace poco tiempo; lo sé porque en la Mesa tenemos dos integrantes de municipios de ese departamento.

También se discute -creo que lo hemos escuchado todos- sobre los roles. Quienes integran los legislativos departamentales plantean que con el surgimiento de los municipios hay una confusión en cuanto a los roles. Yo creo que no existe tal confusión y que los roles están bien definidos. Por ejemplo, el órgano de control podrían ser las juntas departamentales. En Montevideo es la que controla. Si pasa algo con un alcalde, en un municipio o en un consejo vecinal, nos convocan inmediatamente. También nos convocaron para discutir sobre las directrices departamentales; capaz que la presidenta de la Comisión lo recuerda porque integraba la junta departamental. Yo no sé si esto pasa en todo el país; es lógico que suceda. Como órgano de control, tal vez haya que afinar muchos más detalles. Quizá en la ley hay aspectos en condicional, que quedan sujetos a la voluntad: si se me ocurre, lo hago y si no tengo ganas o no me conviene, no lo hago.

Por otra parte, se habló de la personería jurídica. Está claro que hace siete años que funcionamos sin personería jurídica. El problema es que aquí también hay cosas que quedan sujetas a la libre interpretación. Ha quedado demostrado -al diputado le llegó información en ese sentido- que hay departamentos, como Canelones, en los que cada municipio tiene su cuenta corriente; tienen un sistema de firmas, por el que firma el alcalde y otra persona más. Otra posibilidad es generar -así se hizo en Montevideo- cuentas extrapresupuestales.

De todos modos, pienso que eso podría ayudar cuando hay que firmar acuerdos y demás.

Otro punto importante son las competencias de los funcionarios. Me parece que la confusión tiene que ver con la asignación de funcionarios a los municipios. Ellos son los que están sujetos a ser administrados por el gobierno municipal, no los funcionarios que están en el municipio.

En este sentido, recuerdo una charla muy amistosa que tuve con una alcaldesa del interior. Tres veces le pregunté si su planteo se refería a los funcionarios que están en el territorio municipal o a los que están asignados al municipio. Y le puse un ejemplo. Lamentablemente, en nuestro municipio hay mucha basura. Allí hay un montón de divisiones de la intendencia de Montevideo, pero no tenemos potestad sobre ellos. Ahora bien, es cierto que existe la voluntad de coordinar acciones, y permanentemente nos reunimos. La Junta de Alcaldes de Montevideo se reúne todas las semanas, y eso permite que haya interconexión; tal vez eso se debe a la experiencia.

Concretamente, me parece que está claro que se trata de los funcionarios asignados.

Por otra parte, pienso que todos -el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales- aspiramos a tener los recursos suficientes para hacer lo que corresponde. Comparto que la materia municipal está muy clara y definida. Sin embargo, eso no significa que no haya que avanzar. Se debe dar un proceso de avance en función de acuerdos, y para llevarlos adelante hay que tener voluntad. Lo que pasa es que si alguien se entera de lo que está sucediendo, puede decir si está de acuerdo o no, pero si no se entera, puede argumentar que lo cocinaron, que una medida se tomó para Montevideo, Canelones y San José y que a los demás los dejaron afuera, etcétera. Eso ha pasado muchas veces.

Cuando hablo de un acuerdo, me refiero a un acuerdo entre todos. Y debe ser un acuerdo interpartidario, desde cada lugar que representa cada uno. Por supuesto, hay que conocer la opinión de quienes están al frente de las intendencias y hay que consultar a los distintos órganos legislativos.

También se habló de la territorialización de los municipios. Lo que nosotros decimos es que hoy en día en nuestro país algunos ciudadanos pueden ejercer plenamente su ciudadanía en los tres niveles de gobierno y otros no. Entonces, hay que explorar la manera de que ellos puedan elegir directamente autoridades territoriales, gobiernos de cercanía, municipios, etcétera. Evidentemente, será en función de las competencias.

Además, no solo se trata de tener municipios en las ciudades, porque vive gente en todos lados: en las ciudades, en los pueblos, en los barrios, en una estancia. Así como tienen derecho a votar al Presidente de la República, a los legisladores nacionales y a los legisladores departamentales, también deberían tener este otro derecho.

Hay otros asuntos que también interesan. ¿Qué opinión tenemos los municipios sobre el territorio en función de la ley de ordenamiento territorial? Tenemos cosas para decir en ese sentido, porque muchas veces somos los que estamos más cerca de los conflictos. Sé que a los legisladores, sobre todo del interior, el vecino también les plantea sus problemas. Sin embargo, es seguro que a los que integramos los órganos municipales nos llegan casi todos los temas.

Por todos estos motivos, me parece necesario pensar en un proceso de avance y de profundización de estos sistemas.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- El señor Fleitas hizo referencia a quién hace mejor una tarea. Es cierto que hay algunas cosas que sin duda las va a hacer mejor el que esté en el lugar. Sin embargo, no por repartir la tarea en cien pedazos se hace mejor, ni por repartir el territorio en doscientos pedazos, administramos mejor. A veces hay un tema de logística, que hay que respetar. Hoy puse el ejemplo de lo que sucede con vialidad. Es claro que cada uno de los municipios de Río Negro no puede tener un equipo vial. Entonces, es necesario coordinar acciones.

Por otra parte, comparto totalmente que los roles están bien definidos; lo que hay que hacer es respetarlos.

Además, está claro que aquí se hace referencia a la asignación de funcionarios a la tarea municipal. Como dije hoy, la tarea municipal debe tener una cantidad equis de funcionarios. No son todos los funcionarios del municipio; son los que tienen que ver con la tarea específicamente municipal

Es cierto lo que se dijo con respecto al territorio municipalizado: los que tienen la posibilidad de elegir al alcalde, a sus concejales, tienen una calidad de habitante distinta, porque eligen. También es verdad que podemos ir paliando esta situación hasta hacerla meridianamente clara y que la ley funcione bien. Para eso, tenemos otro órgano de poder, que no es igual que el municipio, porque el vecino no lo elige. Me refiero a las

viejas juntas locales, que funcionan en las zonas rurales en las que no hay municipio y que el intendente las nombra manteniendo la proporcionalidad de la junta departamental.

Es cuento quería decir.

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión les agradece su presencia. Sin lugar a dudas, los vamos a convocar nuevamente para seguir intercambiando opiniones.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

.